

# KAJIAN PENEGAKAN HUKUM PASCA PEMILIHAN KEPALA DAERAH (Mempertanyakan Komitmen Pemenang Pilkada dalam Penegakan Hukum dan Pemberantasan Korupsi di Daerah)

**Zulkarnain**

## *Abstract*

*Law enforcement in the process of local head elections often becomes a moment platform for the candidates as a strategy to be winners. But, after the election, the law enforcement is hard to do. The winner chooses to be passive to the law violation made by his 'political friend' and repressive to his 'opponents' and the low status. There are many law violations that cannot be completely solved since the violators are his or her team during the election. This often happens when the violators are his or her donators. Therefore, law enforcement is coopted by political requite and.*

**Keywords:** *law enforcement, local election, local head, political requite, and political transaction*

## **A. Pendahuluan**

Luar biasa, kata itulah yang sering penulis ungkapkan ketika mendiskusikan tentang pelaksanaan Pemilihan Langsung Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia. Betapa tidak, rakyat

Indonesia seperti disuguhi gemuruhnya festival Pilkada. Selama periode 2005-2008 tercatat digelar 484 pilkada. Setelah tahun 2009 istirahat karena adanya Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden, tahun 2010 ini diperkirakan telah digelar dan akan digelar total kurang-lebih 244 Pilkada.<sup>1</sup> Hal ini menunjukkan bahwa negara ini disibukkan oleh rutinitas pemilihan kepala daerah. Hampir tiap hari media cetak dan elektronik nasional merilis kabar tentang pesta demokrasi lokal ini, berikut dengan segala warna-warni eskalasi politik dan nuansa pelanggaran hukumnya.

Jika dilihat dari sisi demokratisasi, fenomena itu memang patut diapresiasi. Apalagi sebagian besar pelaksanaan pilkada berlangsung cukup damai, aman, dan relatif demokratis, walaupun tingkat demokrasinya masih bersifat prosedural. Namun jika dilihat dari sisi lain (khususnya aspek kesadaran/kedewasaan berpolitik dan aspek ketertiban berpolitik), maka Pilkada tidak ubahnya hanya sebagai pesta "pelanggungan" kebiasaan curang, sustainabilitas korupsi, memupuk budaya suap-menyuap, dan memelihara sumber konflik warga. Tidak sedikit juga masyarakat yang kemudian menjadi apolitis dan kadang furstatif.

Jika demikian, apa kira-kira arti Pilkada itu bagi masyarakat? Kampanye yang meriah yang seringkali dibungkus dalam bentuk tontonan, rezeki (baca: duit) yang digelontorkan oleh pasangan calon dengan harapan dipilih rakyat, atau keuntungan-keuntungan kecil lainnya? Coba saja lihat beberapa kasus penyelesaian sengketa Pilkada di Mahkamah Konstitusi (MK), fakta terjadinya praktik politik uang sangat sering terungkap dalam sidang sengketa Pilkada di MK. Beberapa waktu lalu misalnya (dalam sidang pemeriksaan sengketa

---

<sup>1</sup> R Siti Zuhro, 2010. *Menyoal Pilkada, Pusat Penelitian Politik LIPI*

Pilkada), lima saksi duduk berderet di ruang sidang utama MK. Satu per satu menjelaskan besaran uang yang mereka terima, yaitu antara Rp 20.000 sampai dengan Rp 250.000. Saat ditanya oleh hakim konstitusi Akil Mochtar mengapa bersedia menerima dana itu, saksi menjawab, "Ya, kami ambillah. Namanya juga duit, Pak." yang kemudian spontan dijawab oleh Hakim Konstitusi "Kalau demikian, bagus juga ya, kalau tiap hari ada pilkada,".

Tak cuma uang, praktik politik uang juga diberikan dalam bentuk lain. Misalnya, pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) warga satu kelurahan/desa yang ditanggung oleh pasangan calon, pemberian kartu tanda penduduk (KTP) gratis, bantuan sosial, serta janji-janji menggiurkan lainnya. Bahkan dalam salah satu sidang sengketa Pilkada di wilayah Kalimantan Tengah, terungkap janji pemberian tanah seluas dua hektar kepada warga apabila pasangan calon tersebut terpilih.

Apa yang terkemukakan di atas belum termasuk praktek politik transaksional<sup>2</sup> yang dilakukan oleh pasangan calon dan tim suksesnya dengan Partai Politik (Parpol) koalisi dan tentunya para penyokong dana kampanye. Banyaknya transaksi politik yang keluar dari platform demokrasi dan *rule of law*, tentu saja berdampak pada runtuhnya komitmen politis, ekonomi/bisnis, serta komitmen penegakan hukum dari pemenang Pilkada. Penegakan hukum di daerah semakin lama semakin menjadi

---

<sup>2</sup> Pengamat politik dari Center for Strategic and International Studies (CSIS) J Kristiadi juga berpendapat, perubahan konsep koalisi yang ditandai dengan pembentukan sekretariat gabungan partai koalisi hanya menunjukkan suatu konsep koalisi yang penuh transaksi-transaksi politik (politik transaksional-pen). Perubahan konsep koalisi yang disepakati dalam beberapa pertemuan parpol hanya akan menjurus pada bentuk koalisi yang oligarkis sehingga mempersempit dan mereduksi prinsip demokrasi. (*Kompas*, "Politik Transaksional: yang Rugi Rakyat" 9 Mei 2010).

sandera politik dalam tawar-menawar pemenangan Pilkada. Bahkan patut kita sinyalir bahwa penegakan hukum telah menjadi komoditas politik dalam pelaksanaan Pemilu dan Pilkada.

## **B. Pilkada Langsung: Pembelajaran Demokrasi ataukah Pembelajaran Korupsi?**

Kehendak agar pilkada digelar secara langsung akhirnya memang terwujud, lebih-lebih setelah lahir UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disusul dengan keluarnya PP No. 6 Tahun 2005 yang mengatur Pilkada. Secara umum pilkada langsung yang telah dilaksanakan Juni 2005 adalah perwujudan kedaulatan rakyat. Ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia,<sup>3</sup> yaitu: *Pertama*, pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan langsung.

*Kedua*, pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. seperti telah diamanatkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Wali kota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

*Ketiga*, pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civil education*). Ia menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa

---

<sup>3</sup> Mubarak, Mufti M. 2005. *Sukses Pilkada Jurus Memenangkan Pilkada Langsung*. Java Pustaka Media Utama. Surabaya. Hlm. 3-7

tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.

*Keempat*, pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pimpinan lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung 2005, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.

*Kelima*, pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin nasional yang kita miliki hanya beberapa. Mereka sebagian besar para pemimpin partai politik besar yang memenangi Pemilu 2004. karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pilkada langsung ini (lihat juga Noor, 2005: 29-31).

Kelima pertimbangan penting ini menjadi dasar mengapa penyelenggaraan pilkada langsung tetap harus dilakukan. Pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan optimisme kepada publik akan membaiknya kualitas kepemimpinan daerah. Sekalipun dalam beberapa persoalan mengundang kekawatiran masyarakat, mekanisme pemilihan pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat ini diyakini lebih baik dibandingkan dengan mekanisme pemilihan tidak langsung yang selama ini dilakukan.<sup>4</sup>

Tetapi sungguh ironis, Pilkada langsung yang diharapkan mampu mewujudkan (setidaknya) lima pertimbangan di atas,

---

<sup>4</sup> Mubarak, *Ibid.* hlm. 7

pada sisi lain justru melahirkan yang sebaliknya. Munculnya korupsi pemilu telah membuktikan bahwa Pilkada langsung juga membawa sisi negatif. Dalam prakteknya, korupsi pemilu terdiri atas tiga bentuk.<sup>5</sup> *Pertama*, penerimaan dana kampanye yang berasal dari sumber-sumber yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan maupun yang secara universal merupakan sesuatu yang secara nyata-nyata dianggap tidak boleh, karena menciptakan hubungan koruptif antara yang disumbang dan donatur.

*Kedua*, penyalahgunaan fasilitas negara dan jabatan untuk keperluan atau tujuan kampanye (*abuse of power*). Bentuk penyalahgunaan jabatan ini bisa macam-macam, mulai yang paling sederhana sampai ke kategori korupsi menurut UU Tindak Pidana Korupsi. Misalnya, menggunakan kendaraan dinas untuk keperluan kampanye, mengerahkan pegawai negeri sipil atau bawahan (camat, lurah, pamong desa) untuk mendukung peserta pemilu tertentu, menyusun program populis seperti pembagian uang tunai kepada kelompok masyarakat tertentu pada menjelang dan saat kampanye hingga penggunaan dana APBD/APBN untuk pembiayaan kampanye.

*Ketiga*, pembelian suara (*money politics*). Jika dikaitkan dengan isu dana kampanye, politik uang adalah bentuk ilegal dari pengeluaran dana kampanye. Artinya, dana kampanye peserta pemilu digunakan untuk kepentingan membeli suara pemilih maupun mempengaruhi penyelenggara pemilu untuk memanipulasi hasil pemilu, sesuatu yang sangat dilarang oleh UU Pemilu.

Politik uang (*money politics*) akhir-akhir ini menjadi senjata utama sebagian politikus untuk mewujudkan ambisi politiknya.

---

<sup>5</sup> Harian Tempo, *Mengantisipasi Maraknya Korupsi Pemilu*, 2 April 2009

Mereka menganggap bahwa segala sesuatu itu (suara pemilih, jabatan dan kedudukan) bisa dibeli dengan uang. Memang, politik dan uang merupakan pasangan yang sangat sulit untuk dipisahkan. Aktivitas politik memerlukan sumber daya, utamanya uang, yang tidak sedikit, terlebih dalam kampanye pemilu. Terdapat empat faktor dalam kampanye pemilu, yaitu kandidat, program kerja dan isu kandidat, organisasi kampanye (mesin politik), dan sumber daya (uang). Uang merupakan faktor yang sangat berpengaruh; tanpa uang maka ketiga faktor lainnya menjadi sia-sia.

Seorang pakar politik mengatakan: *"Money is not sufficient, but it is necessary for successful campaign. Money is necessary because campaigns do have impact on election results and campaign cannot be run without it."* (Uang saja tidak cukup, tapi uang sangat berarti bagi keberhasilan kampanye. Uang menjadi penting karena kampanye memiliki pengaruh pada hasil pemilu dan kampanye tidak akan berjalan tanpa ada uang).<sup>6</sup>

Tapi sebagian besar para pelaku politik banyak yang menyalahartikan makna hubungan uang dan politik itu. Sehingga menganggap bahwa keuntungan politik dan jabatan politik bisa ditukar atau dibeli dengan uang. Sehingga banyak orang yang sebenarnya tidak memiliki kapabilitas dan kemampuan untuk mencalonkan diri menjadi calon anggota legislative, kemudian memaksakan diri dengan bermodalkan uang. Dan bagi yang tidak punya modal cukup uang, mereka melakukan tindak pidana lain untuk mendapatkan uang secara ilegal, misalnya dengan cara korupsi, bisnis kotor, persekongkolan dengan palaku kejahatan lain, merampok, dan lain-lain.

---

<sup>6</sup> Jacobson, 1980, dalam Modul **"Memantau Korupsi Pemilu"**, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2009. hlm. 19

Politik uang membuat proses politik menjadi bias, akibat penggunaan uang, pemilu sulit untuk mencapai tujuan sejatinya. Seperti ditulis oleh Klitgaard,<sup>7</sup> ada semacam benang merah kausatif antara praktik korupsi (politik uang) disatu sisi dengan perkembangan politik di masa depan. Korupsi terkadang merupakan sarana untuk tujuan-tujuan politik. Tetapi korupsi juga dapat menuntut biaya politik yang besar. Korupsi dapat menjadi sebuah mekanisme untuk membeli kesetiaan politik yang kadang menjurus pada semacam integrasi dan partisipasi. Sebaliknya apabila dampaknya kian luas, korupsi dapat mengakibatkan keterasingan masyarakat serta ketidakstabilan politik.

Bentuk politik uang ini bermacam-macam, ada dengan cara langsung menyuap pemilih dengan sejumlah uang tertentu untuk satu suara, dengan cara memberikan sumbangan bermotif politik, menjanjikan sesuatu untuk mendapatkan uang secara ilegal demi modal politik, dan lain-lain.

Sebenarnya, sejumlah potensi praktik politik uang (*money politic*) dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung sudah dapat diidentifikasi. *Pertama*, untuk dapat menjadi calon diperlukan "sewa perahu", baik yang dibayar sebelum atau setelah penetapan calon, sebagian atau seluruhnya. Jumlah sewa yang harus dibayar diperkirakan cukup besar jauh melampaui batas sumbangan dana kampanye yang ditetapkan dalam UU, tetapi tidak diketahui dengan pasti karena berlangsung di balik layar. *Kedua*, calon yang diperkirakan mendapat dukungan kuat, biasanya incumbent, akan menerima dana yang sangat besar dari kalangan pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi di daerah tersebut. Jumlah uang ini juga

---

<sup>7</sup> Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001



jauh melebihi batas sumbangan yang ditetapkan UU. Karena berlangsung di balik layar, maka sukar mengetahui siapa yang memberi kepada siapa dan berapa besarnya dana yang diterima. *Ketiga*, untuk kabupaten/kota yang jumlah pemilihnya sekitar 10.000 sampai dengan 100.000 pemilih, tetapi wilayahnya memiliki potensi ekonomi yang tinggi, pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi di daerah tersebut bahkan dapat menentukan siapa yang akan terpilih menjadi kepala daerah. Dengan jumlah dana yang tidak terlalu besar, sang pengusaha dapat memengaruhi para pemilih memilih pasangan calon yang dikehendaknya melalui "perantara politik" yang ditunjuknya di setiap desa. *Keempat*, untuk daerah dengan tiga atau lebih pasangan calon bersaing, perolehan suara sebanyak lebih dari 25 persen dapat mengantarkan satu pasangan calon menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Dalam situasi seperti ini, penggunaan uang memengaruhi pemilih melalui "perantara politik" di setiap desa/kelurahan mungkin menjadi pilihan "rasional" bagi pasangan calon.<sup>8</sup>

Tak cuma persoalan politik uang, pilkada langsung juga pun tak menjamin munculnya kepala daerah yang lebih berkualitas. Beberapa calon terpilih malah berstatus sebagai tersangka korupsi. Sementara itu, data Komisi Pemberantasan Korupsi menyebutkan, sejak tahun 2005 ketika pilkada langsung pertama kali dilakukan, sebanyak 40 kepala daerah (gubernur, wali kota, bupati) telah menjadi terpidana kasus korupsi. Di sisi lain, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pun kian banyak mengeluarkan izin pemeriksaan kepala daerah. Hingga tahun 2010, Presiden Yudhoyono telah menandatangani 150 surat izin

---

<sup>8</sup> Ramlan Surbakti, 2009, *Politik Uang dalam Pilkada*, dalam Harian Kompas

pemeriksaan, baik sebagai saksi maupun tersangka dugaan korupsi.

Semula, pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan menjadi jalan keluar bagi berbagai "kecurangan" yang pekat dengan aroma uang ketika bupati/wali kota/gubernur dipilih oleh DPRD. Namun, pilkada langsung ternyata bukan merupakan jawaban atas persoalan tersebut. Ketika lima tahun kemudian, sejak pilkada langsung pertama digelar pada 2005, politik uang makin menggila. Lebih banyak jumlahnya, lebih banyak pula yang menikmatinya. Hegemoni parpol tak juga berkurang.

Jika demikian, maka benarkan Pilkada (secara langsung) tersebut merupakan pembelajaran demokrasi? Bukankah lebih tepat jika juga dikatakan sebagai proses pembelajaran korupsi ? Menilik pada maraknya praktek korupsi pemilu tersebut, tentu saja perlu dikaji ulang terhadap sistem Pilkada tanpa harus memungkirkan bahwa sistem pelaksanaan Pemilu dan Pilkada seharusnya harus lebih baik dari sebelumnya.

Apabila identifikasi di atas benar sebagian atau seluruhnya, apa yang dapat dilakukan untuk mencegah praktik politik uang tersebut? Setidak-tidaknya tiga cara dapat ditempuh, yaitu melalui mekanisme pelaporan dan audit dana kampanye pilkada langsung, penegakan hukum, dan melalui pengorganisasian pemilih (*organize voters*) oleh para pemilih sendiri. Cara pertama diadopsi oleh peraturan perundang-undangan, tetapi pengaturannya masih harus dilengkapi oleh KPUD.

### C. Antara Otonomi Daerah, Pilkada, Korupsi dan Komitmen Penegakan Hukum

Sebenarnya, otonomi daerah dilahirkan dalam semangat reformasi dan demokratisasi sebagai anti-tesis kekuasaan kekuasaan sentralistik Orde Baru. Dari sisi hukum, UU Pemerintahan Daerah mendesentralisasikan kekuasaan secara radikal dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.<sup>9</sup> Karena itu, ketika secara resmi mulai digulirkan tahun 2001, masyarakat menyambut dengan antusias. Jarak yang semakin dekat antara masyarakat dengan pemerintah selaku penyelenggara kekuasaan negara di tingkat daerah, mendorong tumbuhnya partisipasi masyarakat (meskipun terkadang salah kaprah). Banyak kelompok pengawas, Organisasi Non Pemerintah, lembaga penelitian dan kampus hingga kelompok aksi mahasiswa mulai mengarahkan perhatian pada persoalan di daerah. Terlebih lagi ketika perubahan besar dilakukan dalam hal proses pemilihan kepala daerah, dimana akyat dapat memilih pemimpinnya secara langsung. Sampai saat ini, proses pemilihan kepala daerah terus mengalami perubahan yang secara *mutatis mutandis* juga menjadikan pola pikir dan perilaku politik masyarakat juga berubah.

Gambaran pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang secara periodik selalu terus mengalami perubahan, menunjukkan bahwa kehidupan manusia (termasuk kehidupan politik) adalah dinamis. Perubahan sistem politik tersebut juga tidak lepas dari

---

<sup>9</sup> Trilaksono Nugroho, 2000. *Reformasi dan Reorientasi Kebijakan Otonomi Daerah dalam Perspektif Hubungan Pemerintah Pusat-Daerah*. Jurnal Administrasi Negara, Vol I Nomor 2. Fakultas Ilmu Administrasi. Universitas Brawijaya. Malang

perubahan sosial. Karena menurut Taneko,<sup>10</sup> setiap masyarakat pasti mengalami perubahan-perubahan dan perubahan itu pada prinsipnya merupakan proses terus-menerus. Terkait dengan perubahan tersebut, banyak negara yang melakukan perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang ditandai dengan adanya pergeseran paradigma (*shifting paradigm*), dari paradigma sentralistik menjadi paradigma desentralistik dengan berbagai rasional, tujuan, bentuk dan dimensi.

Otonomi daerah dan masalah desentralisasi yang telah menjadi tuntutan bagi pemerintahan modern dan diharapkan akan mampu menghasilkan pemerintah daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan dan responsif secara berkesinambungan.<sup>11</sup> Wahab dan Arif<sup>12</sup> dengan menyitir Cooper mengatakan bahwa tujuan desentralisasi adalah untuk semakin mendekatkan pelayanan publik pada rakyat, sehingga hal itu dapat memperkuat partisipasi masyarakat. Desentralisasi dan partisipasi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan, sehingga diibaratkan sebagai dua sisi mata uang yang sama. Oleh karena itu, kebijakan desentralisasi baru bermakna jika implementasinya dimaksudkan untuk memperkuat (*empowering*) posisi rakyat.

---

<sup>10</sup> dalam Nanang Rijono, 2003. *Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan: Kajian Fenomenologis Makna Partisipasi Bagi Masyarakat Etnis Kutai*. Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Merdeka. Malang. Hlm. 1-2

<sup>11</sup> Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit Andi. Yogyakarta. Hlm. 10

<sup>12</sup> Solichin A. Wahab, Fadilah Putera dan Saiful Arif. 2002. *Masa Depan Otonomi Daerah, Kajian Sosial, Ekonomi dan Politik untuk Menciptakan Sinergi dalam Pembangunan Daerah*. Penerbit SIC. Surabaya. Hlm. 8. baca juga Anwar Shah, 1999. *Balances, Accountability and Responsiveness: Lesson About Decentralization*. World Bank Washington D.C. USA.

Tetapi dalam prakteknya, otonomi daerah tak seindah yang dibayangkan. Kekuasaan yang didesentralisasikan secara radikal ternyata memunculkan perilaku menyimpang, seperti praktek-praktek korupsi di tingkat lokal. Sungguh belum dibayangkan sebelumnya, anggota DPRD bersama dengan eksekutif melakukan berbagai macam praktek korupsi. Bahkan dalam banyak kasus, perilaku korup itu dilakukan secara terbuka dan terang-terangan di depan publik.

Memahami maraknya praktek korupsi dalam otonomi daerah, kita bisa mulai melihatnya dari pengertian korupsi, yaitu penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan untuk kepentingan diri sendiri atau kelompok tertentu. Dari pengertian ini, dapat dilihat bahwa variabel utama dalam korupsi adalah kekuasaan. Hanya mereka yang memiliki kekuasaan, khususnya terhadap sumber daya publik, yang bisa melakukan korupsi. Dalam konteks otonomi daerah, korupsi terjadi mengikuti kekuasaan yang terdesentralisasi ke tingkat lokal. Peluang korupsi semakin besar ketika posisi legislatif dan eksekutif daerah menjadi sangat besar.

Dari perspektif lain, korupsi terjadi karena sesungguhnya kebijakan otonomi daerah hanya mendesentralisasikan kekuasaan hingga ke tingkat pemerintah daerah. Dengan demikian, sesungguhnya otonomi dan desentralisasi itu bukan demokratisasi, seperti yang dipikirkan oleh banyak kalangan ketika kebijakan ini digulirkan. Demokratisasi pada dasarnya mengalihkan kekuasaan sampai ke tingkat rakyat sementara pada otonomi daerah, pengalihan kekuasaan hanya berhenti di tingkat pemerintah daerah. Karena itu, yang kemudian muncul dalam otonomi daerah bukan demokrasi melainkan dominasi. Posisi elit lokal, legislatif dan eksekutif, menjadi sangat dominan terhadap rakyat sehingga dominasi itu berujung pada korupsi.

Karena berpalingnya demokrasi ke dominasi itulah yang kemudian memarakkan praktik penyalahgunaan wewenang oleh penguasa di daerah. Suara rakyat (*volk populi*) kemudian bisa dibeli dengan harga yang sangat murah dengan menggunakan ancaman kekuasaan dan memanfaatkan kemiskinan dan ketidakberdayaan rakyat. Dan tentu saja, praktek korupsi yang memang berakar dari perilaku dominatif ini, terus menerus terjadi, bahkan semakin sistemik, masif dan terstruktur.

Sementara penegakan hukum terhadap segala bentuk penyimpangan hukum di daerah masih "*jauh api dari panggang*". Penegak hukum seakan-akan tidak punya kuasa melawan para pelanggar hukum yang juga berkuasa. Yang terjadi justru sebaliknya, dimana penegak hukum terkooptasi oleh kekuasaan dan alat kekuasaan penguasa daerah. Padahal puluhan bahkan ratusan realitas pelanggaran hukum telah terjadi di hadapan mereka (penegak hukum), baik sebelum, saat pelaksanaan dan pasca Pilkada. Bahkan setelah proses pengesahan pemenang Pilkada, dimana komitmen penegakan hukum yang selalu menjadi platform visioner dalam kampanye, ternyata hanya jargon politik murahan yang tak akan pernah diejawantahkan. Pemenang Pilkada selalu mengambil jalur aman untuk melanggengkan kekuasaannya (setidaknya sampai periode jabatan berakhir).

Sebagai negara yang baru kembali memasuki era demokratisasi, beberapa persoalan harus dibenahi agar demokrasi dalam Pilkada lebih bersifat substansial. Salah satunya adalah perbaikan peraturan tentang Pilkada dan teknis pelaksanaannya. Misalnya, peraturan tentang netralitas birokrasi, termasuk persoalan pencalonan petahana (*incumbent*) dan anggota keluarganya. Itu penting dilakukan agar Pilkada yang melibatkan rakyat secara langsung dapat memberikan makna

signifikan terhadap terciptanya pemerintahan daerah yang kuat, efektif, dan berpengaruh positif terhadap proses pendalaman demokrasi (deepening democracy) di tingkat lokal. Tak jarang makna esensial pilkada ternoda oleh sikap partai yang mencalonkan incumbent dengan rekam jejak dan berkinerja kurang bagus; atau pencalonan anggota keluarga petahana yang sarat "politik kekerabatan".<sup>13</sup>

Dalam pelaksanaannya, catatan penting yang perlu diperhatikan adalah semua tahapan pilkada, mulai dari pendaftaran calon, pendataan pemilih, independensi KPUD dan panwasda, netralitas birokrasi, kampanye, sampai pencoblosan. Sebab, pada akhirnya di sinilah barometer demokratis tidaknya pelaksanaan pilkada. Ketidakmampuan penyelenggara pilkada melakukan salah satu tahapan itu dan dalam mengantisipasi dampak negatifnya bisa bersifat fatal. Contoh terbaru tentang itu terjadi di Kabupaten Mojokerto berkenaan dengan tahapan pendaftaran calon, yang kemudian memunculkan kerusuhan besar dan menimbulkan beberapa korban jiwa.

#### **D. Komitmen Pemenang Pilkada terhadap Penegakan Hukum**

Di tahun 2010 (sampai akhir Agustus), MK menangani setidaknya 130 kasus sengketa pilkada. Dari temuan selama persidangan, MK memastikan bahwa praktik berkenaan dengan politik uang terjadi hampir di semua pilkada. Bahkan, Ketua MK Mahfud MD dalam sebuah wawancara beberapa waktu lalu menuding pilkada justru membuat masyarakat menjadi mata duitan. Transaksi politik dilakukan hanya semata-mata untuk memilih pasangan calon yang telah memberi uang.

---

<sup>13</sup> R. Siti Zuhro, 2010. *Loc. Cit.*

Hasil survei Yayasan Paramadina bekerja sama dengan lembaga riset Pride di Mojokerto, Jatim, menunjukkan pergeseran cara pandang masyarakat terhadap praktik politik uang. Survei yang dilakukan dengan mewawancara 400 responden itu menghasilkan temuan bahwa rakyat bukan lagi menjadi obyek politik uang. Namun, masyarakatlah yang justru meminta praktik tersebut dijalankan.<sup>14</sup>

Melihat fenomena ini, tidak mengherankan jika ongkos politik yang harus dikeluarkan pasangan calon kepala daerah menjadi sangat tinggi. Selain harus membayar mahar kepada partai politik yang mengusung dalam pilkada, mereka juga harus "mengamankan suara" dengan segala cara.

Beberapa waktu lalu, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi pernah melansir besarnya jumlah dana yang harus dikeluarkan seseorang untuk menjadi kepala daerah (bupati/wali kota sekitar Rp 5 miliar, gubernur sekitar Rp 20 miliar). Dana sebesar itu agak mustahil dapat diperoleh kembali dari gaji yang diterima, bahkan selama lima tahun. (Gaji bupati Rp 6,2 juta, sementara gubernur Rp 8,7 juta). Besarnya dana kampanye itu memang menjadi jeratan tersendiri bagi kepala daerah setelah terpilih. Bisa dibayangkan orientasi kebijakan semacam apa yang akan diambil selama lima tahun menjalankan roda pemerintahan daerah. Mereka dipastikan akan berupaya mengembalikan investasi politik yang sudah ditanam.

Nah, jika biaya politik yang dikeluarkan begitu besar, maka sudah pasti dalam menjalankan pemerintahan akan menggunakan kekuasaan dan kewenangannya untuk mengembalikan modal politiknya tersebut. Sehingga tidak sedikit perilaku korporasi lokal dan pelanggar hukum lainnya sengaja

<sup>14</sup> Yayasan Paramadina dan Pride, 2010. *Survei Perilaku Masyarakat terhadap Money Politik di Jawa Timur*. dilakukan pada 20-25 Mei 2010



tidak disentuh bahkan menjual "kebijaksanaannya" dalam mengampuni pelanggar hukum demi mendapatkan keuntungan tambahan di luar penghasilan resmi sebagai penguasa daerah. Komitmen penegakan hukum yang selalu dijanjikan menjadi hilang karena pengaruh politik balas budi dan politik transaksional.

Begitu banyak kasus-kasus pelanggaran hukum di daerah yang dibiarkan terjadi atau tidak ditindak, hanya karena pelakunya adalah penyokong dana kampanye, penyokong pengembalian biaya politik, dan membantu membiayai pelanggaran kekuasaannya. Komitmen penegakan hukum ini sudah seharusnya kita pertanyakan kepada para pemenang Pilkada di Indonesia.

#### **E. Good Governance sebagai Produk Ideal Pilkada Langsung**

Pilkada seharusnya dimaknai sebagai secara esensial, yakni *how to produce a Good Governance*. Pilkada kiranya dapat menjadi momentum perubahan cara pandang para pemimpin, khususnya pemimpin lokal tentang pemerintahan. Filosofi Pilkada langsung adalah kekuasaan tidaklah bersumber dari pemimpin/penguasa/pemerintah namun dari rakyat. Dan karena kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka dalam masa kepemimpinannya dituntut mengutamakan kehendak rakyat, dan mampu menjalin kerjasama dengan elemen-elemen masyarakat yang menjadi sumber legitimasi politiknya. Sedangkan salah satu model pelaksanaan kekuasaan yang bertanggung jawab kepada masyarakat seperti itu adalah *good governance*.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Bernard Simamora, 2006. *Good Governance: Produk Ideal Pilkada*. Harian Pelita Indonesia, 8 Agustus 2006

*Good governance* atau tata pemerintahan yang baik, sebenarnya tidak terlepas dari pengaruh arus demokratisasi yang melanda dunia, yang berefek pada timbulnya kesadaran akan keterbatasan kelembagaan formal pemerintahan dalam menjamin pemenuhan tuntutan masyarakat yang kian kompleks dan kritis. Pada intinya perspektif ini menekankan perubahan atas paradigma pembangunan yang semula lebih berpusat pada *government* (badan-badan yang menjalankan pemerintahan) beralih ke *governance* (proses interaksi pemerintahan yang melibatkan unsur-unsur di luar struktur pemerintahan secara sinergis).

Dengan demikian *good governance* merujuk pada suatu sistem pengelolaan pemerintahan yang berbasis pada masyarakat (demokrasi) dimana negara atau pemerintah berbagi kekuasaan dengan masyarakat, bukan mengakumulasi kekuasaan pada dirinya sendiri secara sentralistik dan otoritarian. Secara spesifik sejumlah karakteristik dalam perwujudan *good governance*, antara lain:<sup>16</sup> (1) Partisipasi Masyarakat, (2) Tegaknya Supremasi Hukum (3) Transparansi, (4) Peduli pada Stakeholder, (5) Berorientasi pada Konsensus, (6) Kesenjangan, (7) Efektifitas dan Efisiensi, (8) Akuntabilitas, dan (9) Visi Strategis. Keseluruhan karakteristik tersebutlah yang merupakan basis penilaian dalam menakar penciptaan suatu tata pemerintahan yang baik.

Jelas bahwa *good governance* berhubungan dengan demokrasi, antara lain Pilkada. Maka upaya membangun *good governance* berarti membangun suatu bentuk interaksi yang terbuka dan saling menghargai secara timbal balik antara unsur kelembagaan pemerintah dengan unsur-unsur kelembagaan masyarakat di luarnya.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

Dalam perspektif otonomi daerah, dengan penciptaan *good governance* maka tujuan fundamental yang hendak dicapai adalah membangun demokratisasi hubungan pemerintah dan masyarakat pada aras lokal. Salah satu kerangka arah dalam mewujudkan tujuan tersebut adalah bahwa pelaksanaan pemerintahan yang dibangun dan berkembang di daerah harus melibatkan dan memperkuat munculnya kontrol politik dari masyarakat.

Berkaitan kontrol politik dalam demokrasi, di samping melalui kelembagaan *civil society*, sebenarnya terdapat sebuah pilar kelembagaan formal dalam struktur negara yang seharusnya berfungsi kritis, yaitu: lembaga legislatif (DPR/DPRD). Dari segi konstitusional dan institusional memang fungsi kontrol adalah hal yang sudah seharusnya dimainkan oleh lembaga legislatif terhadap eksekutif, berkaitan dengan berbagai perumusan kebijakan daerah dan pelaksanaannya, termasuk peraturan daerah yang ditetapkan bersama oleh legislatif dan eksekutif sendiri.

Peranan *civil society* secara partisipatif sebagai gerakan kontrol politik penting untuk menegaskan adanya fungsi kritis yang mungkin dilakukan masyarakat secara langsung dalam proses penyelenggaraan pemerintahan lokal. Perwujudan gerakan pilar ini antara lain melalui munculnya Ornop (Organisasi Non-Pemerintah) atau LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) beserta forum-forum kewargaan lainnya. Kiranya pelaksanaan Pilkada hingga hasil akhirnya yang melahirkan paket kepala daerah terpilih, dapat menjadi momentum pendidikan politik tentang *good governance*. Khususnya buat para kandidat Pilkada dan kepala daerah yang telah berhasil terpilih, dalam mempengaruhi sikap/opini masyarakat dapat mengangkat isu ini dalam program kerja mereka, untuk

menunjukkan kejelasan paradigma berpikir, kemauan dan janji dalam menciptakan perubahan mendasar dalam kerangka pengelolaan pemerintahan lokal yang berbasis partisipasi masyarakat.

## F. Penutup

Pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada) memang diharapkan menjadi jalan keluar bagi berbagai "kecurangan" yang pekat dengan aroma uang ketika bupati/wali kota/gubernur dipilih oleh DPRD. Namun, Pilkada langsung ternyata bukan merupakan jawaban atas persoalan tersebut. Pilkada seharusnya juga dimaknai sebagai upaya esensial *how to produce a Good Governance*. Pilkada sepatutnya dapat menjadi momentum perubahan cara pandang para pemimpin, khususnya pemimpin lokal tentang pemerintahan.

Pilkada selayaknya menjadi ajang pembelajaran demokrasi bagi masyarakat, tapi pelaksanaannya ternyata justru menjadi ajang pendidikan perilaku koruptif bagi masyarakat. Praktek korupsi politik, money politik, penyalahgunaan wewenang untuk meraih keuntungan pribadi dan sekelompok orang, kerap terjadi sebelum dan sesudah Pilkada. Sementara pada sisi lain, begitu banyak kasus-kasus pelanggaran hukum di daerah yang dibiarkan terjadi atau tidak ditindak, hanya karena pelakunya adalah penyokong dana kampanye, penyokong pengembalian biaya politik, dan membantu membiayai pelanggaran kekuasaan pemenang Pilkada. Komitmen penegakan hukum ini sudah seharusnya kita pertanyakan kepada para pemenang Pilkada di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Harian Tempo, *Mengantisipasi Maraknya Korupsi Pemilu*, 2 April 2009
- Jacobson, 1980, dalam Modul "**Memantau Korupsi Pemilu**", Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2009.
- Klitgaard, Robert. 2001. *Membasmi Korupsi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Kristiadi, J. 2010. "*Politik Transaksional: yang Rugi Rakyat*" Kompas, 9 Mei 2010
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit Andi. Yogyakarta
- Mubarok, Mufti M. 2005. *Sukses Pilkada Jurus Memenangkan Pilkada Langsung*. Java Pustaka Media Utama. Surabaya
- Nugroho, Trilaksono. 2000. *Reformasi dan Reorientasi Kebijakan Otonomi Daerah dalam Perspektif Hubungan Pemerintah Pusat-Daerah*. Jurnal Administrasi Negara, Vol I Nomor 2. Fakultas Ilmu Administrasi. Universitas Brawijaya. Malang
- Rijono, Nanang. 2003. *Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan: Kajian Fenomenologis Makna Partisipasi Bagi Masyarakat Etnis Kutai*. Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Merdeka. Malang.
- Shah, Anwar. 1999. *Balances, Accountability and Responsiveness: Lesson About Decentralization*. World Bank Washington D.C. USA.
- Simamora, Bernard. 2006. *Good Governance: Produk Ideal Pilkada*. Harian Pelita Indonesia, 8 Agustus 2006
- Surbakti, Ramlan. 2009, *Politik Uang dalam Pilkada*, dalam Harian Kompas

- Wahab, Solichin A. Fadilah Putera dan Saiful Arif. 2002. *Masa Depan Otonomi Daerah, Kajian Sosial, Ekonomi dan Politik untuk Menciptakan Sinergi dalam Pembangunan Daerah*. Penerbit SIC. Surabaya.
- Yayasan Paramadina dan Pride, 2010. *Survei Perilaku Masyarakat terhadap Money Politik di Jawa Timur*. dilakukan pada 20-25 Mei 2010
- Zuhro, R Siti. 2010. *Menyoal Pilkada, Pusat Penelitian Politik LIPI*